



DEREGULASI PENGELOLAAN INDUSTRI AIR BERSIH DI DAERAH DAN DITINJAU DARI PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA

DEREGULATION OF CLEAN WATER INDUSTRY MANAGEMENT IN THE REGION AND REVIEWED FROM THE PERSPECTIVE OF BUSINESS COMPETITION LAW

Khairus Febryan Fitrahady

Universitas Mataram

e-mail: khairusfebryan@unram.ac.id

Ahmad Zuhairi

Universitas Mataram

e-mail: ahmadzuhairi@unram.ac.id

Ari Rahmad Hakim B.F.

Universitas Mataram

e-mail: arirahmadhakim@unram.ac.id

Yudhi Setiawan

Universitas Mataram

e-mail: yudhisetiawan@unram.ac.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji urgensi deregulasi industri air bersih di Indonesia, dan menganalisis persepsi persaingan usaha tidak sehat dalam penyelenggaraan SPAM di Daerah. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan metode pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Berdasarkan hasil penelitian bahwasanya penyelenggaraan SPAM saat ini masih bersifat tunggal oleh Negara melalui BUMD Air Minum, namun dalam PP 121 Tahun 2015 membuka swakelola industri air bersih kepada badan usaha/swasta, namun tidak 100 % dilaksanakan oleh swasta dengan syarat bahwa tarif ditentukan oleh pemerintah. Namun pemerintah perlu membuat regulasi yang tegas mengenai keterbukaan kepemilikan saham bukan daerah pada BUMD Air Minum. Penyelenggaraan SPAM yang dilakukan oleh BUMD Air Minum bukan merupakan monopoli yang dilarang, hal tersebut masuk kategori monopoli yang diperbolehkan yakni monopoli oleh negara demi kepentingan umum dan hajat hidup orang banyak.

Kata Kunci: Air Minum, Perusahaan Daerah, Persaingan Usaha

Abstract

This study aims to examine the urgency of deregulation of the clean water industry in Indonesia, and to analyze the perception of unfair business competition in the implementation of SPAM in the Regions. The research method used is normative legal research using the method of legislative approach and conceptual approach. Based on the results of the study, the implementation of SPAM is currently still single by the

State through the Drinking Water BUMD, but in PP 121 of 2015 opens up self-management of the clean water industry to business entities/private parties, but not 100 % implemented by the private sector on the condition that the tariff is determined by the government. However, the government needs to make strict regulations regarding the openness of non-regional share ownership in the Drinking Water BUMD. The implementation of SPAM carried out by the Drinking Water BUMD is not a prohibited monopoly, it is included in the category of permitted monopolies, namely monopolies by the state for the public interest and the livelihood of many people.

Keywords: *Drinking Water, Regional Companies, Business Competition*

PENDAHULUAN

Sebagaimana diketahui, BUMD berdasarkan kriteria dan jenis usaha terbagi menjadi beberapa bagian, yakni BUMD Air Minum, BUMD Sektor Perbankan, BUMD Aneka Usaha, BUMD Sektor pengangkutan/transportasi, dan BUMD dengan sektor jasa lainnya. Kesemuanya memiliki karakteristik dari aspek Permodalan, Payung hukum rujukan, tata cara pelaksanaan perizinan dan organ perusahaan yang berbeda-beda. Seperti contoh, BUMD Sektor Perbankan, memiliki karakteristik mekanisme perizinan khusus dan tunduk pada berbagai peraturan Otoritas Jasa Keuangan dan Peraturan Perbankan Nasional, penentuan suku bunga dan penentuan komisaris perusahaan yang bisa melibatkan pihak swasta. Hal tersebut berbeda dengan BUMD Air Minum yang melaksanakan pelayanan dasar penyediaan air bersih dan/atau air limbah. Karena BUMD Air Minum merupakan jenis pelayanan dasar dan masuk dalam kriteria urusan wajib Pemerintah, maka sebaiknya diatur secara terpisah merupakan cara yang efektif untuk memudahkan. Hal ini didasarkan pada Pasal 6 Undang-Undang 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air yang menyatakan bahwa “Negara menjamin hak rakyat atas Air guna memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari bagi kehidupan yang sehat dan bersih dengan jumlah yang cukup, kualitas baik, aman, terjaga keberlangsungannya, dan terjangkau.”

Menurut Robert J. Kodoati (2005) menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan negara wajib menyelenggarakan berbagai upaya untuk menjamin ketersediaan air bagi setiap orang yang tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jaminan tersebut menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah, termasuk di dalamnya menjamin akses setiap orang ke sumber air untuk mendapatkan air. Besarnya kebutuhan pokok minimal sehari-hari telah ditetapkan dalam Undang-undang Sumber Daya Air yakni dalam Undang-Undang No.17 Tahun 2019. Pasal 1 UU SDA yang berisi ketentuan umum, menggunakan istilah-istilah yang ternyata lebih mengarah kepada pengertian water right daripada the right to water. Disebutkan adanya Hak Guna Air, Hak Guna Pakai Air dan Hak Guna Usaha Air.

Air Minum merupakan Urusan Pemerintahan Wajib bidang pekerjaan umum yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) UU 23 Tahun 2014, dan telah ditetapkan Standar Pelayanan Minimum nya dalam Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2018. Dengan adanya SPM tersebut negara harus memenuhi hak rakyat atas air, karena akses terhadap air adalah salah satu hak asasi tersendiri, bahkan dalam pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi (MK) menafsirkan hak atas kesehatan sebagai hak inklusif yang meliputi tidak saja pelayanan kesehatan yang terus

menerus dan layak tetapi juga salah satu di dalamnya adalah akses kepada air minum yang aman.

Oleh karena itu, MK pun kemudian menegaskan bahwa sebagai bagian dari hak asasi negara wajib menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfil*), bahwa ketiga aspek tersebut tidak hanya menyangkut kebutuhan sekarang tetapi juga harus dijamin kesinambungannya untuk masa depan karena menyangkut eksistensi manusia. (Putusan MK Nomor 85/PUU-XI/2013 tentang Gugatan UU 7/2004 tentang Sumber Daya Air).

Selain itu, phrase “kebutuhan pokok minimal sehari-hari bagi kehidupan” inilah yang memberikan penegasan bahwa usaha menyediakan air minum merupakan pelayanan dasar yang harus dipenuhi. Sebagai pelayanan dasar, maka karakteristik perusahaan harus diberikan pengaturan khusus. Kalau dalam badan usaha yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) maka RUPSNya bisa siapa saja, baik itu pemerintah ataupun swasta. Namun dalam pelayanan dasar minimal dan air minum merupakan kebutuhan pokok dasar yang di mana setiap orang tidak bisa hidup tanpa air, maka jika RUPSNya adalah swasta, maka tentu akan *profit oriented*. Artinya lebih mengutamakan keuntungan daripada sifatnya pelayanan pemenuhan kebutuhan. Padahal sifat pelayanan dasar minimal tentu tidak hanya keuntungan semata tapi juga menjamin ketersediaan yang terjangkau dan berkelanjutan.

Selain itu juga, setiap orang juga sudah mengetahui bahwa investasi di perusahaan air minum tidak akan rugi, sehingga pihak swasta jika diberikan berinvestasi atau menjadi pemegang saham dalam perusahaan air minum tentu mereka akan berlomba-lomba berinvestasi karena usaha air minum tidak akan pernah rugi. Oleh karena itulah perusahaan air minum perlu diatur secara khusus termasuk terkait dengan siapa saja yang bisa menjadi pemegang saham atau RUPS dalam perusahaan air minum. Jika tidak diatur demikian, maka dikhawatirkan perusahaan air minum bebas dimiliki oleh siapa saja dan ini tentu keluar dari ruh pengaturan sumber daya air yang diharapkan oleh pemerintah dalam Undang-Undang Sumber Daya Air.

Otonomi daerah merupakan buah dari reformasi yang diperjuangkan oleh para aktivis dan masyarakat dan berujung pada pergantian rezim pada tahun 1998.¹ Otonomi daerah memberikan kewenangan pada pemerintah di tingkat daerah baik provinsi hingga kabupaten/kota memiliki pembagian peran dengan pemerintah pusat. Perubahan tersebut ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 sehingga daerah dibagi menjadi beberapa daerah otonom, yaitu daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota, dimana tidak ada posisi hirarkial antar ketiganya, dan pemerintah daerah provinsi berkedudukan sebagai wilayah administratif. Penguatan status otonomi daerah diperkuat kembali melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dimana Pemerintah Daerah dijalankan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.

1 Mawardi Khairi, “Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Dalam Pemberian Izin Pengelolaan Perairan Di Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil,” *JATISWARA* 35, no. 3 (November 2020), <https://doi.org/10.29303/jtsw.v35i3.262>.

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat merupakan salah satu upaya Negara mewujudkan kondisi pasar perdagangan dan industri yang sehat serta ideal.² Konsentrasi bisnis hanya pada satu pelaku usaha saja menjadikan Negara berada pada kondisi kesulitan membuat pengawasan yang maksimal dan akan berpotensi menimbulkan keadaan yang curang dan manipulatif serta terciptanya kondisi ketergantungan yang menyebabkan dominasi sentralistik usaha pada satu atau segelintir pelaku usaha saja. Undang-undang tersebut memberikan jawaban agar dalam melakukan praktik kegiatan usaha memiliki batasan-batasan yang sesuai dengan norma hukum. Sektor ekonomi dan industri di Indonesia sangatlah banyak, hampir semua sektor ekonomi dan industri yang menyangkut kebutuhan hidup orang banyak berada di Indonesia, baik yang sifatnya kebutuhan dasar seperti air, listrik dan telekomunikasi, hingga industri transportasi dan keuangan yang tumbuh subur di Indonesia. Infrastruktur yang baik berkontribusi dalam meningkatkan produktivitas faktor-faktor produksi seperti tenaga kerja dan modal.³

Tumbuh suburnya kondisi perekonomian tersebut dilandaskan pada beberapa faktor, yaitu faktor kebijakan perundang-undangan yang memberikan kepastian bagi para pelaku usaha, stabilitas politik yang berimplikasi pada keamanan dan kenyamanan masyarakat, hingga sinergisitas antara pemerintah pusat dan daerah dalam menyokong ekonomi daerah hingga dapat bersaing secara nasional maupun internasional. Salah satu industri yang menjadi kebutuhan dasar bagi masyarakat adalah industri pengelolaan air bersih, yang dalam Undang-Undang Pemerintah 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan otonomi pada daerah untuk mengelola usaha di daerah melalui Badan Usaha Milik Daerah. Namun terdapat kasus salah satu BUMD Air Minum yang mengelola air bersih di daerah dilaporkan kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha karena dianggap melakukan monopoli terhadap usaha pengelolaan air bersih di daerah, sehingga yang menjadi pertanyaan, apakah kegiatan pengelolaan industri pengelolaan air bersih yang hanya dilakukan oleh BUMD Air Minum di daerah dapat dikategorisasikan sebagai kegiatan monopoli dan melanggar prinsip persaingan usaha yang sehat?.

Jenis penelitian ini menggunakan penelitian hukum normative, dengan menggunakan metode pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*). Fokus penelitian ini adalah mengkorelasikan antara pengaturan industri air bersih di Indonesia dan dikaitkan dengan hukum persaingan usaha.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Deregulasi Industri Air Bersih di Indonesia

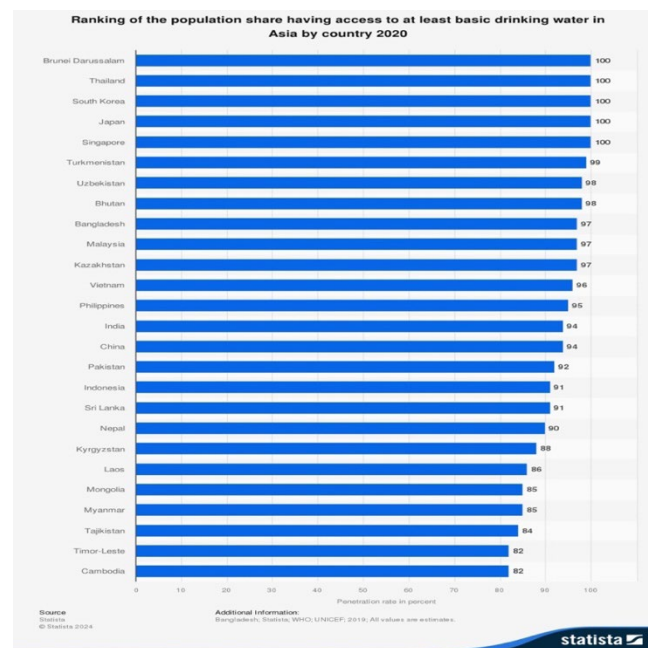
Air bersih adalah kebutuhan dasar bagi setiap individu dan merupakan elemen vital bagi kesehatan masyarakat. Pemerintah daerah bertanggung jawab untuk menyediakan

2 Zainal Asikin, Abdul Atsar, and Zunnuraeni Zunnuraeni, "Implementasi Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Dalam Sengketa Persekongkolan Tender Pengadaan Barang Pemerintah Di Nusa Tenggara Barat," *JATISWARA* 40, no. 1 (March 2025): 56–70, <https://doi.org/10.29303/jtsw.v40i1.1200>.

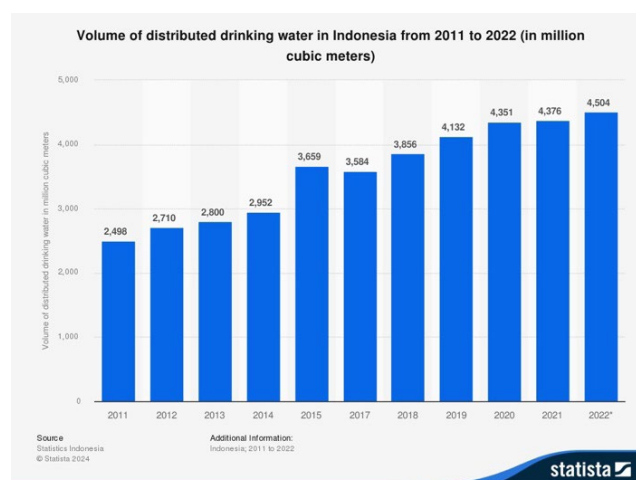
3 Selma Verna Edwina, "Pengaruh Pembangunan Infrastruktur terhadap Produktivitas Sektor Industri di 34 Provinsi," *PARAHYANGAN ECONOMIC DEVELOPMENT REVIEW* 3, no. 1 (2024): 1–16, <https://doi.org/10.26593/pedr.v3i1.8081>.

air bersih yang berkualitas melalui regulasi dan pengelolaan yang efektif.⁴ Penyediaan air bersih merupakan salah satu kebutuhan dasar dan hak sosial ekonomi masyarakat yang harus dipenuhi oleh Pemerintah Daerah maupun Pemerintah Pusat.⁵ Dalam konteks ini, pengaturan industri air bersih menjadi sangat penting untuk menjamin aksesibilitas dan keberlanjutan. Pengelolaan air bersih merupakan salah satu aspek penting dalam penyediaan layanan publik di Indonesia. Dengan meningkatnya permintaan akan air bersih akibat pertumbuhan penduduk dan urbanisasi, pengaturan yang efektif oleh pemerintah daerah sangat diperlukan untuk memastikan ketersediaan dan keberlanjutan sumber daya air.

Gambar 1: Peringkat/jumlah populasi masyarakat di Asia yang mendapatkan akses air bersih dari Negeranya masing-masing.



Sumber: Statista



4 Wahyu Karunia Galib et al., "Peran Pemerintah Daerah Dalam Penyediaan Air Bersih Di Kota Makassar," *Jurnal Pemerintahan Dan Politik* 9, no. 3 (July 2024): 220–27, <https://doi.org/10.36982/jpg.v9i3.4391>.

5 Dheka Shara Pratiwi et al., "STUDI PERENCANAAN PENGEMBANGAN JARINGAN PERPIPAAN DISTRIBUSI AIR MINUM DI KECAMATAN MELAK, KABUPATEN KUTAI BARAT," *Rang Teknik Journal* 6, no. 2 (May 2023): 63–75, <https://doi.org/10.31869/rtj.v6i2.3805>.

Gambar 2: Volume distribusi air bersih di Indonesia dalam satuan juta kubik. Sumber: Statista

Berdasarkan kedua gambar di atas, Indonesia berada di peringkat 17 dari 26 Negara di Asia terkait akses air bersih untuk masyarakat, walaupun setiap tahun sifatnya fluktuatif naik turun namun naiknya tidak signifikan atau persentasinya kurang dari 5 % per tahun kenaikan jumlah masyarakat yang mengakses air bersih. Hal ini menjadi problem tersendiri, mengingat kebutuhan air bersih pada masyarakat sangat penting.

Mengutip Data BPS 2024, persentase Rumah Tangga yang Memiliki Akses terhadap Sumber Air Minum Layak Menurut Provinsi dan Klasifikasi Desa, masih banyak provinsi atau daerah yang akses terhadap air bersihnya masih dibawah 80 %, indikator tersebut diambil berdasarkan akses masyarakat terhadap air bersih, akses terhadap mata air, melalui BUMD air minum dan sebagainya.⁶

Beberapa regulasi dan jaminan negara kepada masyarakat terhadap hak dasar keteraksesan terhadap air bersih sebagai berikut:

a) Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Landasan Penguasaan Negara

UUD 1945 yang menjadi dasar konstitusi Indonesia, secara eksplisit disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) dimana Bumi, Air dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Pasal ini lah yang menjadi dasar dari konsep Hak Menguasai Negara. Yang dapat diterjemahkan sebagai berikut:

- a) Negara memiliki hak untuk menguasai dan mengelola sumber daya alam yang terdapat di wilayahnya. Ini termasuk tanah, air, mineral, dan kekayaan alam lainnya.
- b) Penguasaan ini dilakukan untuk menjamin kepentingan dan kesejahteraan rakyat. Negara bertanggung jawab untuk memastikan bahwa sumber daya digunakan secara adil dan berkelanjutan.
- c) Konsep ini mendukung tujuan keadilan sosial, di mana hasil dari pengelolaan sumber daya alam harus dapat dinikmati oleh seluruh rakyat, bukan hanya segelintir orang atau kelompok.
- d) Negara memiliki wewenang untuk membuat regulasi dan kebijakan dalam pengelolaan sumber daya, serta mengawasi kegiatan ekonomi untuk memastikan kepatuhan terhadap hukum dan perlindungan lingkungan.
- e) Dalam pengelolaan sumber daya, partisipasi masyarakat sangat penting. Masyarakat berhak untuk terlibat dan mendapatkan informasi tentang pengelolaan sumber daya alam di daerah mereka.
- f) Hak menguasai negara juga menjadi landasan bagi pembangunan ekonomi nasional. Dengan pengelolaan yang baik, sumber daya alam dapat diolah dan dimanfaatkan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat.

Nomenklatur menguasai berbeda dengan memiliki, karena pada hakikatnya Negara tidak dapat memiliki setiap jengkal sumber daya alam yang terkandung didalamnya termasuk air, yang negara miliki adalah hak untuk menguasai bumi, air dan seluruh

⁶ Persentase Rumah Tangga yang Memiliki Akses terhadap Sumber Air Minum Layak Menurut Provinsi dan Klasifikasi Desa (Persen), <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/ODU0IzI=/persentase-rumah-tangga-menurut-provinsi--tipe-daerah-dan-sumber-air-minum-layak--persen-.html>, diakses 10 mei 2025

kekayaanyangadaterkandungdidalamnya,namundengansyaratdipergunakansebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Jeremy Bentham (1748-1832) mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness* (atau *welfare*) *of the greatest number of their citizens*.⁷ Bentham menggunakan istilah ‘*utility*’ (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang ia kembangkan, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutny, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang. Gagasan Bentham mengenai reformasi hukum, peran konstitusi dan penelitian sosial bagi pengembangan kebijakan sosial membuat ia dikenal sebagai “bapak negara kesejahteraan” (*father of welfare states*).⁸

Pandangan filosofis Negara kesejahteraan, pasar bebas tidak dapat dibiarkan berjalan sendiri untuk mengatur kompleksitas kehidupan publik. Pada kenyataannya mekanisme pasar bebas tidak dapat menentukan prioritas sosial dan menanggulangi persoalan-persoalan kemiskinan dan ketidakadilan sosial.⁹ Ketika mekanisme pasar bebas dibiarkan berjalan tanpa batas dan regulasi, justru semakin memperlebar jurang ketimpangan sosial, kemiskinan dan ketidakadilan. Prinsip mengejar kepentingan diri seluas-luasnya dalam arena pasar bebas, hanya akan mengakomodasi mereka yang dapat membayar dan memberi keuntungan dalam transaksi ekonomi yang diakui untuk mendapatkan fasilitas bagi kenyamanan hidupnya. Alih-alih bersikap egalitarian karena dapat memuaskan kepentingan tiap-tiap individu, mekanisme pasar bebas justru menjadi kerangka institusional yang berperan untuk mengeksklusi setiap kepentingan dari mereka yang paling terpinggirkan secara ekonomi. merupakan sebagian dari banyak masalah yang harus segera direspons oleh pemerintah dalam penyusunan kebijakan kesejahteraan.¹⁰

b) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah:

Undang-Undang ini memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya air, termasuk penyediaan air bersih kepada masyarakat.

c) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2019 tentang Sumber Daya Air

Air diakui sebagai cabang produksi penting yang menguasai hajat hidup orang banyak dan dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945, dimana Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengelola sumber daya air, termasuk memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari atas air bagi masyarakat. Undang-

7 Ruut Veenhoven, “Greater Happiness for a Greater Number,” *Journal of Happiness Studies* 11, no. 5 (October 2010): 605–29, <https://doi.org/10.1007/s10902-010-9204-z>.

8 Suharto, Edi (2005), *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Bandung: Alfabeta. Hlm 86

9 Luigi Campiglio, “Welfare State, Family and the Market’s SINS in the EU,” *International Review of Sociology* 23, no. 3 (November 2013): 522–41, <https://doi.org/10.1080/03906701.2013.856159>.i.e.

10 Sukmana, Oman. “Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (*Welfare State*).” *Sospol: Jurnal Sosial Politik* 2.1 (2016): 103-122.

undang ini mencabut UU No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan dan UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air sebelumnya.

d) Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air

Pada dasarnya Peraturan Pemerintah ini mengatur prinsip-prinsip pengelolaan sumber daya air, termasuk perencanaan dan pelaksanaan pengelolaan air bersih.

e) Peraturan Pemerintah No. 121 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Air Minum

Mengatur aspek-aspek lebih teknis mengenai pengelolaan dan penyediaan air minum di Indonesia.

f) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 11 Tahun 2006 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk Penyediaan Air Minum: Mengatur standar layanan yang harus dipenuhi oleh penyedia air, termasuk PDAM.

g) Peraturan Menteri Kesehatan No. 492/Menkes/Per/IV/2010 tentang Persyaratan Kualitas Air Minum:

Pada dasarnya peraturan Menteri ini mengatur standar kualitas air bersih yang harus dipenuhi agar layak konsumsi dengan bertujuan untuk melindungi kesehatan masyarakat dengan memastikan bahwa air minum yang tersedia memenuhi standar kualitas yang ditetapkan,

Mengacu pada peraturan di atas, Deregulasi dalam sektor air bersih merupakan langkah strategis yang diambil pemerintah untuk menjawab tantangan pelayanan publik di tengah keterbatasan anggaran dan kapasitas teknis pemerintah daerah. Sebagai kebutuhan dasar, air bersih harus tersedia secara merata dan berkelanjutan, namun kenyataannya, banyak daerah menghadapi kendala dalam penyediaannya. Melalui deregulasi, pemerintah membuka ruang bagi fleksibilitas pengelolaan dan memungkinkan partisipasi swasta dalam pengembangan sistem penyediaan air minum (SPAM), terutama melalui skema Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU). Saat ini pola teknis diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum, dimana disebutkan bahwa penyelenggaraan SPAM dilakukan oleh BUMN/BUMD, UPT/UPTD, Kelompok Masyarakat dan/atau Badan Usaha.

SPAM pada dasarnya tidak hanya diberikan kewenangan penuh kepada Badan Usaha seperti BUMD atau BUMD, namun pemerintah mendorong peran serta masyarakat untuk mennyelenggarakan SPAM namun dengan berbagai persyaratan dan ketentuan. Bahkan Pada Pasal 42 ayat (2), dimungkinkan penyelenggaraan diberikan kepada pihak swasta, namun dengan syarat untuk memenuhi kebutuhan sendiri pada kawasan yang belum terjangkau pelayanan Air Minum oleh BUMN, BUMD, UPT, dan UPTD dan dengan catatan:

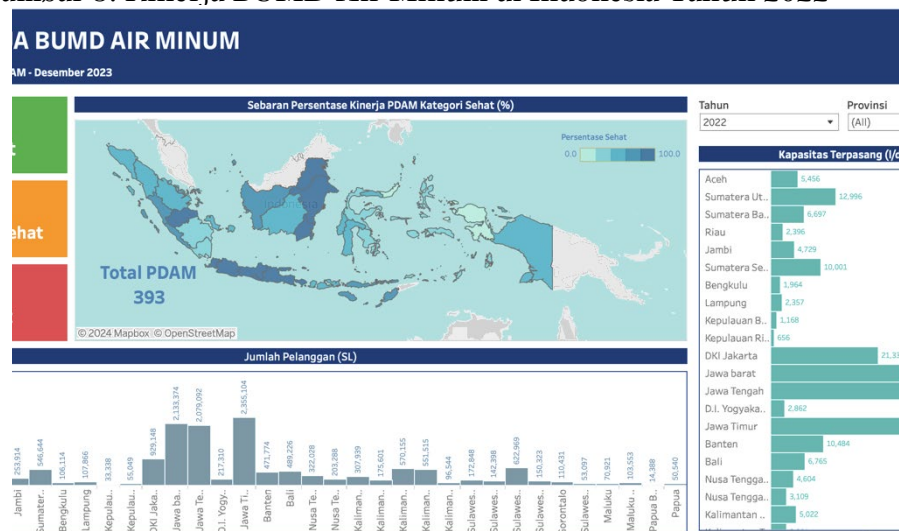
- a. memenuhi Kebutuhan Pokok Air Minum Sehari-hari;
- b. tidak melayani masyarakat umum;
- c. mengurus izin Penyelenggaraan SPAM;
- d. tarif ditentukan oleh Pemerintah.

Dalam Peraturan Pemerintah tersebut memberikan peluang bagi Badan Usaha swasta melalui skema Kerjasama dengan BUMD setempat. Bahkan dalam Peraturan

Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, dimungkinkan bahwa saham BUMD dimiliki oleh Bukan Daerah, namun harus memperjelas apakah ketentuan itu berlaku untuk BUMD Air Minum yang mengelola air yang notabenenya merupakan hajat hidup orang banyak dan berkaitan dengan pelayanan kebutuhan dasar bagi masyarakat.

Jika mengkaji berbagai peraturan di atas, maka dominasi terhadap. Penyelenggaraan SPAM masih ada pada BUMD Air Minum di Indonesia, namun menjadi persoalan. Ketika, keberadaan BUMD Air Minum masih belum maksimal dan mengandalkan kondoso finansial di daerah masing-masing. BUMD masih tergantung pada modal dari daerah, sehingga BUMD Air Minum ada yang berbentuk Perusahaan Umum Daerah Air Minum (PERUMDAM) dan ada yang Perseroan Daerah (PERSERODA). Perumdami pada dasarnya orientasinya pada pelayanan tanpa mengejar profit, dan Perseroda selain berorientasi pada pelayanan, mereka dituntut untuk mendatangkan profit dan profit perusahaan nantinya akan masuk sebagai deviden kedalam kas daerah. Namun kondisi BUMD Air Minum setiap daerah berbeda-beda, sebagaimana yang digambarkan sebagai berikut:

Gambar 3: Kinerja BUMD Air Minum di Indonesia Tahun 2022



Sumber: Pusat data dan teknologi informasi Kementerian PU dan Perumahan Rakyat
Indonesia Tahun 2022

Sumber: Direktorat Air Minum, Tahun 2022 dalam Buku Kinerja BUMD Tahun 2022

Pada beberapa tahun terakhir kinerja BUMD air minum dilakukan penilaian langsung oleh Kementerian PU, seperti yang dilakukan pada tahun 2022, dilakukan evaluasi dan penilaian terhadap 389 BUMD Air Minum yang dibagi menjadi 4 wilayah yakni:

1. Wilayah I meliputi wilayah Sumatera (108 BUMD Air Minum);
2. Wilayah II meliputi wilayah Jawa (108 BUMD Air Minum);
3. Wilayah III meliputi wilayah Kalimantan dan Sulawesi (119 BUMD Air Minum);
4. Wilayah IV meliputi wilayah Bali, Nusa Tenggara, Maluku dan Papua (54 BUMD Air Minum).

Adapun rincian evaluasi terhadap BUMD Air Minum tersebut sebagai berikut:

Gambar 4: Kinerja BUMD Air Minum Tahun 2022 per Wilayah

No	WILAYAH	KATEGORI KINERJA			
		SEHAT	KURANG SEHAT	SAKIT	JUMLAH PDAM
1	Wilayah I (Pulau Sumatera)	47	40	21	108
2	Wilayah II (Pulau Jawa)	103	5	0	108
3	Wilayah III (Pulau Kalimantan dan Sulawesi)	61	36	22	119
4	Wilayah IV (Pulau Bali, Nusa Tenggara, Maluku dan Papua)	26	20	8	54

Sumber: Direktorat Air Minum, Tahun 2022 dalam Buku Kinerja BUMD Tahun 2022

Merujuk pada data di atas, disimpulkan dalam bentuk presentasi, bahwa:

- Wilayah 1 presentasi BUMD yang sehat sebesar 44 %, kurang sehat 37 %, dan 19 % berada dalam kondisi sakit;
- Wilayah 2 dengan rincian 95 % dalam kondisi sehat, 5 % dalam kondisi kurang sehat dan tidak ada BUMD yang dalam kondisi sakit.
- Wilayah 3 dengan rincian 52 % BUMD dalam kondisi sehat, 31 % kurang sehat dan 19 % dalam kondisi sakit.
- Wilayah 4 dengan rincian 48 % dalam kondisi sehat, 37 % dalam kondisi kurang sehat dan 15 % dalam kondisi sakit,

Jika merujuk kembali pada data tersebut, terlihat memang menyambung dengan gambar 1 dan 2 berkaitan dengan akses air bersih pada masyarakat yang diakibatkan pada presentasi tingkat Kesehatan pada perusahaan yang mengelola air bersih dalam hal ini adalah BUMD. Saat ini, keterbatasan dan pertumbuhan akses air bersih masyarakat masih menjadi persoalan, dengan regulasi yang ada, masih belum mampu menjadikan solusi terhadap penyelenggaraan air bersih, untuk itu deregulasi mengenai ketentuan penyelenggaraan air minum harus diperjelas oleh pemerintah melalui regulasi yang adaptif.

Prinsip Hukum Persaingan Usaha dan Korelasinya dengan Pengelolaan Air Bersih oleh Pemerintah Daerah

Dalam konteks perekonomian nasional yang menjunjung tinggi keadilan sosial dan efisiensi, prinsip hukum persaingan usaha memainkan peran penting dalam mengatur dinamika pasar dan mencegah praktik yang merugikan kepentingan umum. Namun, dalam sektor-sektor strategis yang menyangkut hajat hidup orang banyak, seperti pengelolaan air bersih, penerapan prinsip-prinsip tersebut memerlukan pendekatan yang khas. Pemerintah daerah melalui badan usaha milik daerah (BUMD) kerap diberi kewenangan eksklusif dalam penyediaan layanan air minum kepada masyarakat. Hal ini menimbulkan pertanyaan hukum yang krusial: sejauh mana prinsip persaingan usaha dapat diterapkan dalam kerangka pengelolaan air bersih yang secara faktual bersifat monopoli alamiah?.

BUMD memiliki peran dalam mewujudkan kemakmuran daerah dengan memberikan kontribusi terhadap Penerimaan PAD baik dalam bentuk deviden atau pajak. Tantangan

meningkatkan PAD salah satunya dapat dijawab dengan meningkatkan peran/kontribusi BUMD. Secara makro, peranan PD/BUMD terhadap perekonomian daerah dapat diukur melalui kontribusi nilai tambahnya terhadap Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) dan kemampuannya menyerap tenaga kerja.¹¹ Khususnya BUMD Air Minum, beberapa tulisan menganggap bahwa BUMD dianggap sebagai institusi tunggal penyelenggaraan SPAM, padahal dalam PP 121 Tahun 2015 disebutkan bahwa BUMD bukan wadah tunggal sebagai penyelenggara Sistem Penyelenggaraan Air Minum, mengapa BUMD Air Minum menguasai pengelolaan SPAM saat ini? Karena negara menggunakan otoritas konstitusi dan menjaga kebutuhan dasar masyarakat melalui BUMD dan institusi lainnya dan merupakan perwujudan dari Pasal 33 ayat (3) UU 1945. Apakah penguasaan tersebut dikategorisasikan sebagai persaingan usaha tidak sehat dan monopoli?.

Monopoli merupakan istilah yang berasal dari bahasa Yunani yaitu *monos polien* yang berarti penjual sendiri. Kebiasaan masyarakat di Amerika menyebut monopoli sebagai *antitrust* untuk antimonopoli atau istilah “dominasi” yang banyak digunakan oleh orang Eropa untuk menyebut istilah monopoli. Istilah monopoli harus dapat dibedakan dengan istilah monopolis yang berarti orang yang menjual produknya secara sendirian (*monopolist*).¹²

Monopoli seringkali diartikan sebagai industri pasar yang tidak sehat, karena hanya memuat satu pihak saja dalam mendominasi pasar, hal ini kadang membuat masyarakat menjadi salah kaprah dan menilai monopoli berkonotasi negatif dalam kegiatan pasar. Persaingan monopolistic terdapat bila dalam suatu pasar ada banyak produsen, tetapi unsur diferensiasi produk diantara produk yang dihasilkan oleh masing-masing produsen. Ada tiga asumsi dasar persaingan monopolistik, sebagai berikut:¹³

- a. Produk yang terdiferensiasi (*differentiated product*);
- b. Jumlah perusahaan banyak dalam industri (*large number firms*);
- c. Kebebasan untuk masuk dan keluar (*free entry and exit*).

Dalam berbagai literatur, kita dapat mengambil kesimpulan bahwa monopoli ada yang bersifat alamiah dan artifisial. Yang dimaksud monopoli alamiah adalah monopoli yang lahir karena kondisi objektif yang dimiliki oleh suatu perusahaan, yang menyebabkan perusahaan itu unggul dalam pasar tanpa bisa ditandingi dan dikalahkan secara memadai oleh perusahaan lain. Dalam jenis monopoli ini sesungguhnya pasar bersifat terbuka. Karena itu, perusahaan lain sesungguhnya bebas masuk dalam jenis industri yang sama. Hanya saja, perusahaan lain tidak mampu menandingi perusahaan monopolistik tadi, sehingga perusahaan yang unggul tadi relatif menguasai pasar dalam jenis industri tersebut. Monopoli ini lahir tanpa direayasa dan tanpa dukungan politik apa pun, melainkan karena keunggulan, keuletan, kejejitan membaca selera konsumen, dan seterusnya. Maka, tidak ada yang akan mempersoalkan dan menentang jenis monopoli semacam ini.¹⁴ Sementara monopoli artifisial merupakan monopoli yang lahir karena

11 IR. Purwadi, *Penelitian tentang Strategi Pengembangan BUMD Non Perbankan dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah*. (Surabaya: Balitbang Daerah Provinsi Jawa Timur, 2002), hlm. 3.

12 Andi Fahmi Lubis et. al., 2009. *Hukum Persaingan Usaha antara Teks dan Konteks*, Raja Grafindo, Jakarta, hlm 6

13 Sadono Sukirno, 2002. *Pengantar Teori Mikroekonomi*, Cet. Ke-18. Jakarta: RajaGrafindo Persada, hl, 298

14 Sudiarto, 2021. *Pengantar Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta; Prenadamedia Group. Hlm. 59

persekongkolan atau kolusi politis dan eko- nomi antara pengusaha dan penguasa demi melindungi kepentingan kelompok pengusaha tersebut.

Di Indonesia pengaturan tentang posisi dan praktik monopoli masuk ke dalam bagian kegiatan yang dilarang dan diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Secara yuridis, pengertian praktik monopoli dijelaskan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang menyebutkan bahwa “Praktik monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan/atau pemasaran atas barang dan/atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.”

Ada monopoli yang tidak dilarang atau dikecualikan oleh Negara, berdasarkan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yang menyatakan bahwa: “Monopoli dan/atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan/atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah.”

Pada dasarnya, praktik pengelolaan air bersih oleh BUMD Air Minum seringkali dianggap tidak efektif, hal tersebut wajar jika merujuk pada data pada gambar 3 dan 4 menunjukkan bahwa lebih dari 34 % BUMD dalam keadaan tidak sehat, dimana beberapa wilayah dengan tingkat hampir 50 %. Namun penyelenggaraan tersebut tidak dapat dikategorisasikan sebagai persaingan usaha tidak sehat, terlebih perbuatan yang dilarang, ia dianggap sebagai monopoli alamiah yang dilakukan negara untuk menjaga kedaulatan air di Negara. Namun seperti yang diuraikan sebelumnya, sudah ada itikad dari negara untuk membuka peluang investasi dalam penyelenggaraan air bersih di Indonesia melalui swastanisasi program air bersih, namun dengan pembatasan.

Tiga ungkapan yang menggambarkan kondisi monopoli alamiah, yaitu *“the most efficient number of the firm is one”*, *“the socially optimal market structure has only one seller”*, dan *“efficiency is achieved with only one firm producing.”*¹⁵ Jika diterjemahkan berarti “jumlah perusahaan yang paling efisien adalah satu”, “struktur pasar yang optimal secara sosial hanya mempunyai satu penjual”, dan “efisiensi dicapai dengan hanya satu perusahaan yang memproduksi”. Menurut Samuelson, faktor penting terjadinya monopoli adalah skala ekonomi,¹⁶ suatu kondisi ekonomi dimana biaya tetap (*fixed cost*) tinggi, tetapi biaya variabel (*variable cost*) rendah atau tidak ada sama sekali.¹⁷ Sebenarnya pendapat ini bila dapat ditafsirkan bahwa jika lebih dari satu perusahaan beroperasi di pasar ini, maka akan timbul inefisiensi (biaya total yang lebih tinggi bagi masyarakat). Artinya, hanya satu perusahaan yang dapat menghasilkan barang atau jasa dengan biaya rata-rata yang paling rendah untuk seluruh permintaan pasar.

Swastanisasi terhadap industri air bersih pernah dilakukan pada tahun 1997, Ketika BUMD Air Minum DKI Jakarta yakni PAM Jaya menandatangani Kerjasama kontrak

15 Manuela Mosca, “Economies of scale were attributed to high fixed cost and low or zero variable cost.” *On The Origins of The Concept of Natural Monopoly*, *European Journal of the History of Economic Thought* · June 2008, hlm. 317

16 P.A. Samuelson, *Some of the basic factors responsible for monopoly are inherent in the economies of large-scale production*, (New York-Toronto-London: McGraw-Hill, 1948), Hal. 40.

17 Manuela Mosca, *Opcit*, hlm 317

konsesi 25 tahun dengan dua perusahaan swasta yakni PT. PAM Lyonnaise jaya dan Aetra yang berkepemilikan asing. Namun Kerjasama tersebut digugat oleh Koalisi Masyarakat Menolak Swastanisasi Air Jakarta melalui Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Tahun 2015, Pengadilan tingkat I memutuskan bahwa Kerjasama tersebut melanggar hukum karena mendasari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Kemudian pada tingkat II Putusan tingkat I dibatalkan dan pada putusan kasasi Putusan Tingkat I tetap dibatalkan. Ini menjadi warning untuk pemerintah meregulasi kembali pengaturan industri air bersih yang tetap memperkuat posisi pemerintah dan membuka kesempatan public dan swasta. Yang sebenarnya dalam PP 54 tahun 2017 sudah membuka bahwa saham BUMD Perseoroda dapat dimiliki oleh bukan daerah dan Ketika SPAM dikelola oleh Badan Usaha selain pemerintah, ia harus tunduk pada tarif dan regulasi yang ditetapkan oleh pemerintah.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa deregulasi terhadap pengelolaan dan penyediaan Sistem Penyelenggaraan Air Minum (SPAM) menjadi suatu kebutuhan mendesak, khususnya dalam konteks pengelolaan oleh BUMD yang selama ini sangat bergantung pada kapasitas fiskal daerah. Ketergantungan tersebut berimplikasi pada keterbatasan akses masyarakat terhadap air bersih, karena rendahnya kemampuan fiskal daerah turut memengaruhi kualitas pengelolaan dan kesehatan BUMD Air Minum di Indonesia. Meskipun penyelenggaraan SPAM oleh BUMD tidak dilarang oleh peraturan perundang-undangan dan mencerminkan monopoli alamiah negara atas hajat hidup orang banyak, regulasi tetap membuka ruang bagi keterlibatan swasta maupun publik melalui kepemilikan saham. Namun, keterlibatan tersebut harus diatur dengan regulasi yang ketat agar dapat menjamin kepastian hukum, sekaligus memastikan bahwa pengelolaan air minum tetap berorientasi pada kepentingan masyarakat luas.

DAFTAR PUSTAKA

- Asikin, Zainal, Abdul Atsar, and Zunnuraeni Zunnuraeni. "Implementasi Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Dalam Sengketa Persekongkolan Tender Pengadaan Barang Pemerintah Di Nusa Tenggara Barat." *JATISWARA* 40, no. 1 (March 2025): 56–70. <https://doi.org/10.29303/jtsw.v40i1.1200>.
- Andi Fahmi Lubis *et. al.*, 2009. *Hukum Persaingan Usaha antara Teks dan Konteks*, Raja Grafindra, Jakarta
- Manuela Mosca, "Economies of scale were attributed to high fixed cost and low or zero variable cost." *On The Origins of The Concept of Natural Monopoly*, *European Journal of the History of Economic Thought* · June 2008
- Campiglio, Luigi. "Welfare State, Family and the Market's SINS in the EU." *International Review of Sociology* 23, no. 3 (November 2013): 522–41. <https://doi.org/10.1080/03906701.2013.856159>.
- Edwina, Selma Verna. "Pengaruh Pembangunan Infrastruktur terhadap Produktivitas Sektor Industri di 34 Provinsi." *PARAHYANGAN ECONOMIC DEVELOPMENT REVIEW* 3, no. 1 (2024): 1–16. <https://doi.org/10.26593/pedr.v3i1.8081>.

- Galib, Wahyu Karunia, Nurlinah, Andi Lukman Irwan, Rasyid Thaha, Ashar Prawitno, and Nurul Alfiani. "Peran Pemerintah Daerah Dalam Penyediaan Air Bersih Di Kota Makassar." *Jurnal Pemerintahan Dan Politik* 9, no. 3 (July 2024): 220–27. <https://doi.org/10.36982/jpg.v9i3.4391>.
- IR. Purwadi, *Penelitian tentang Strategi Pengembangan BUMD Non Perbankan dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah*. (Surabaya: Balitbang Daerah Provinsi Jawa Timur, 2002)
- Khairi, Mawardi. "Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Dalam Pemberian Izin Pengelolaan Perairan Di Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil." *JATISWARA* 35, no. 3 (November 2020). <https://doi.org/10.29303/jtsw.v35i3.262>.
- Pratiwi, Dheka Shara, Adde Currie Siregar, Ulwiyah Wahdah Mufassirin Liana, and Arief Rachman. "STUDI PERENCANAAN PENGEMBANGAN JARINGAN PERPIPAAN DISTRIBUSI AIR MINUM DI KECAMATAN MELAK, KABUPATEN KUTAI BARAT." *Rang Teknik Journal* 6, no. 2 (May 2023): 63–75. <https://doi.org/10.31869/rtj.v6i2.3805>.
- P.A. Samuelson, *Some of the basic factors responsible for monopoly are inherent in the economies of large-scale production*, (New York-Toronto-London: McGraw-Hil, 1948)
- Persentase Rumah Tangga yang Memiliki Akses terhadap Sumber Air Minum Layak Menurut Provinsi dan Klasifikasi Desa (Persen), <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/ODU0IzI=/persentase-rumah-tangga-menurut-provinsi--tipe-daerah-dan-sumber-air-minum-layak--persen-.html>,
- Suharto, Edi (2005), *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Bandung: Alfabeta.
- Sukmana, Oman. "Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (Welfare State)." *Sospol: Jurnal Sosial Politik* 2.1 (2016)
- Sadono Sukirno, 2002. *Pengantar Teori Mikroekonomi*, Cet. Ke-18. Jakarta: RajaGrafindo Persada
- Sudiarto, 2021. *Pengantar Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta; Prenadamedia Group
- Veenhoven, Ruut. "Greater Happiness for a Greater Number." *Journal of Happiness Studies* 11, no. 5 (October 2010): 605–29. <https://doi.org/10.1007/s10902-010-9204-z>.